86-0547/

LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ ET LES TERRITOIRES NON ORGANISÉS

Ces publications du ministère des Affaires municipales ont pour but de mieux faire connaître les dispositions de la **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme** et d'en faciliter la mise en application. Elles visent également à assurer la diffusion de renseignements, de techniques et d'expériences qui peuvent être utiles aux municipalités locales et régionales en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Les publications de cette collection sont regroupées en fonction des neuf thèmes suivants:

- ASPECTS GÉNÉRAUX DE LA **LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME**.
- GESTION ET ADMINISTRATION DE LA **LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME**.
- CONTRÔLE INTÉRIMAIRE.
- SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT.
- PLAN D'URBANISME.
- RÈGLEMENTS D'URBANISME.
- CONCEPTS DE BASE DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'URBANISME.
- PROGRAMMES D'AIDE.
- ASPECTS SPÉCIFIQUES DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'URBANISME.

Collection
«Aménagement et urbanisme»
Gestion et administration de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
Ministère des Affaires municipales

Cet ouvrage a été préparé par la Direction générale de l'urbanisme
et de l'aménagement du territoire

Recherche et rédaction

Marie-Josée Lessard, maîtrise en aménagement
Jean Marier, urbaniste

Collaboration spéciale

Jean Emond, avocat
Roger P. Martel, urbaniste
Daniel Pilon, maîtrise en urbanisme
Catherine Riverin, avocat

Assistance technique

Marie-Josée Falardeau, secrétaire

Dépôt légal — 1er trimestre 1985
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN-2-550-11566-X
© Gouvernement du Québec, 1985

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 5

1. LES TERRITOIRES NON ORGANISÉS 7

1.1 Présentation 7

1.2 Utilisation du territoire 7

2. RESPONSABILITÉS DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ 8

2.1 Administration et gestion des territoires non organisés 8

2.2 Services municipaux 8

3. LES TERRITOIRES NON ORGANISÉS ET LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME 9

3.1 Schéma d'aménagement 9

3.2 Plan d'urbanisme 9

3.3 Règlements d'urbanisme 9

3.3.1 Avant l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement 9

3.3.2 Après l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement 9

3.4 Comité consultatif d'urbanisme 10

3.5 Exercice des pouvoirs par le conseil de la municipalité régionale de comté 10

4. MUNICIPALISATION DES TERRITOIRES NON ORGANISÉS 11

INTRODUCTION

Depuis la mise en application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ce sont les municipalités régionales de comté qui s'occupent de l'administration des territoires non organisés[1]; ces dernières ont en effet succédé aux anciennes corporations de comté. On retrouve des territoires non organisés dans quarante-trois (43) municipalités régionales de comté au Québec.

Ce document se veut un outil de référence mais n'a pas la prétention de répondre à toutes les questions. Il présente, tout d'abord, les caractéristiques et l'évolution des territoires non organisés puis, précise les responsabilités des municipalités régionales de comté en ce qui concerne ces territoires. Il traite, ensuite, de l'aménagement de ces territoires dans le contexte de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et présente enfin la démarche à suivre en vue de les constituer en municipalité autonome.

1 *L'article 36 du Code municipal désigne deux types de territoire: le territoire non érigé en municipalité locale, et celui dont le conseil n'est pas organisé. Pour les fins du présent texte, ces territoires seront désignés sous le vocable «territoire non organisé».*

1. LES TERRITOIRES NON ORGANISÉS

1.1 PRÉSENTATION

Les territoires non organisés sont surtout de grands territoires, peu peuplés, où les activités forestières, minières, récréatives ou autres sont nombreuses et diverses, mais peu intensives.

L'ensemble des territoires non organisés au Québec, en 1983, compte 6 146 habitants disséminés sur une superficie de 1 069 543 km^2, soit 65% de la superficie totale du Québec[1]. Les territoires non organisés soumis à la juridiction des municipalités régionales de comté comptent 4 785 habitants et couvrent une superficie de 506 093 km^2. Cette superficie représente 75% de la superficie totale des municipalités régionales de comté[2].

Au Québec, les territoires non organisés relevaient de l'administration des corporations de comté depuis le début du régime municipal. Ces territoires faisaient l'objet de peu d'interventions de la part des conseils de comté. Les populations devaient alors veiller elles-mêmes à l'organisation des services à la collectivité.

La plupart des territoires non organisés se sont municipalisés progressivement, au rythme de la colonisation et de l'établissement de peuplements permanents.

1.2 UTILISATION DU TERRITOIRE

Les territoires non organisés ont traditionnellement permis l'exercice de plusieurs activités d'intérêt faunique et récréatif. On y retrouve des parcs de conservation et des parcs de récréation, des réserves fauniques, des réserves écologiques, des réserves de rivières à saumons, des zones d'exploitation contrôlée (Z.E.C.) et des pourvoiries commerciales.

La propriété privée y est rare, puisqu'il s'agit surtout de terres de la Couronne. L'État accorde des baux d'occupation ou d'exploitation sur de vastes superficies. Par exemple, les espaces forestiers, dans le cadre de l'application de la Loi sur les terres et forêts (L.R.Q., chap. T-9), sont sujets à l'attribution de droits de coupe, que ce soit à l'intérieur de concessions forestières ou de la forêt domaniale. On y trouve également, en vertu de la Loi sur les mines (L.R.Q., chap. M-13), des concessions qui donnent lieu à l'émission de différents types de baux miniers. À cela, s'ajoutent les baux individuels offerts par le ministère de l'Énergie et des Ressources, à des fins de villégiature.

Plusieurs lois régissent l'utilisation de ces territoires. De nombreux ministères y interviennent et se partagent la gestion des ressources suivant différentes modalités: la protection, la mise en valeur ou l'exploitation. Conséquemment, plusieurs lois viennent traduire ces orientations, notamment: la Loi sur les parcs (L.R.Q., chap. P-9), la Loi sur la conservation de la faune (L.R.Q., chap. C-61) ou encore la Loi sur les réserves écologiques (L.R.Q., chap. R-26), etc.

La multiplicité des ressources, des modes de tenure et des législations fait en sorte que l'aménagement de ces territoires doit composer avec des contraintes et des impératifs très particuliers.

---

1 Ces chiffres incluent les territoires non organisés soumis à la juridiction de l'administration Kativik; ceux-ci comptent 1 361 habitants et couvrent une superficie de 563 450 km^2.

2 «Répertoire des municipalités régionales de comté 1983», ministère des Affaires municipales, Québec, août 1983, 230 p.

2. RESPONSABILITÉS DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ

L'article 36[1] du Code municipal constitue le fondement de la juridiction qu'exercent les municipalités régionales de comté[2] sur leurs territoires non organisés.

2.1 ADMINISTRATION ET GESTION DES TERRITOIRES NON ORGANISÉS

Tous les territoires non organisés d'une municipalité régionale de comté ne constituent, pour celle-ci, **qu'une seule et unique entité** en ce qui a trait à leur administration et à leur gestion. Aussi, sauf dans les cas où la loi permet qu'un pouvoir puisse s'exercer pour une partie seulement du territoire, les actes de la municipalité régionale de comté devront s'y appliquer sans discrimination, quelle que soit la partie de territoire visé.

Il appartient au conseil de la municipalité régionale de comté d'assurer l'administration des territoires non organisés. Cette tâche implique la nécessité d'effectuer une administration distincte de celle de la municipalité régionale de comté. Ainsi, le conseil adopte un budget particulier, élabore un rôle d'évaluation spécifique, un rôle de perception distinct et une comptabilité séparée. Les actes et obligations relatifs à ces territoires sont posés ou assumés séparément de ceux de la municipalité régionale de comté.

L'administration courante et la gestion financière des territoires non organisés sont identiques à celles d'une municipalité. Ainsi, le conseil de la municipalité régionale de comté peut imposer une taxe foncière générale sur l'ensemble des bien-fonds imposables des territoires non organisés[3]. Le conseil peut également percevoir toute autre taxe appropriée. Enfin, certaines opérations financières (exemple: emprunts, émission de billets provisoires, ou émission d'obligations) sont soumises à l'approbation de la Commission municipale du Québec[4].

En ce qui a trait à l'évaluation foncière, l'article 8 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chap. F-2.1) attribue la responsabilité de l'élaboration du rôle d'évaluation pour les territoires non organisés à la municipalité régionale de comté. Le rôle d'évaluation doit être déposé entre le 15 août et le 15 septembre de chaque année, tout comme dans le cas d'une municipalité.

2.2 SERVICES MUNICIPAUX

La municipalité régionale de comté peut offrir des services municipaux. Ainsi, elle peut ouvrir et entretenir des chemins, assurer la protection des personnes et des biens (sécurité-incendie, police, etc.), exercer un rôle en matière de gestion des loisirs et des parcs, veiller à la décence et aux bonnes moeurs, fournir un réseau d'approvisionnement en eau potable ou d'évacuation des eaux usées, veiller à certaines questions relatives à l'environnement (collecte et gestion des déchets, inspection des installations septiques, contrôle des nuisances), et, enfin, intervenir en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Elle peut, à ces fins, et au nom des habitants et contribuables des territoires non organisés, acquérir les biens requis pour s'acquitter de sa tâche et conclure des ententes avec des personnes, des entreprises ou des organismes publics intéressés.

Le Code municipal lui permet, par exemple, de conclure des ententes avec les municipalités voisines, adjacentes à ses territoires non organisés et même avec d'autres municipalités régionales de comté, pour assurer une meilleure gestion de ces territoires[5].

De la même manière que dans une municipalité, tous les services sont offerts à la population à la suite de l'adoption de règlements, de résolutions, de procès-verbaux ou au moyen d'autres procédures prévues au Code municipal.

---

1 «Tout territoire non érigé en municipalité locale ou dont le conseil n'est pas organisé est, jusqu'à ce qu'il soit annexé à une municipalité locale voisine ou jusqu'à ce que son conseil soit organisé, administré et réglementé par la corporation de comté et ses officiers, sous leurs noms ordinaires et avec les mêmes privilèges, droits et obligations que si tels corporations et officiers étaient la corporation et les officiers locaux de ce territoire. Les habitants et contribuables de ce territoire ainsi régi par la corporation de comté et ses officiers demeurent seuls sujets à toutes les obligations provenant de la loi ou des actes municipaux qui y sont en vigueur, de la même manière que si tel territoire était érigé en corporation municipale» (Code municipal, art. 36).

2 L'article 170 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme indique que «sauf disposition inconciliable de la présente loi, les dispositions du Code municipal ou d'une autre loi applicable aux municipalités de comté s'appliquent à une municipalité régionale de comté pour laquelle des lettres patentes ont été délivrées en vertu de l'article 166. Cette municipalité constitue une corporation municipale de comté et son territoire est une municipalité au sens du Code municipal».

3 Il est à noter qu'à l'égard des territoires non organisés, la municipalité régionale de comté peut restreindre l'imposition et le prélèvement de taxes à une partie seulement de ce territoire (Code municipal, art. 989).

4 Loi sur la Commission municipale (L.R.Q., chap. C-35).

5 Code municipal, art. 569.

3. LES TERRITOIRES NON ORGANISÉS ET LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

3.1 SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

Les territoires non organisés sont l'objet d'une préoccupation particulière dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Une municipalité régionale de comté qui a un territoire non organisé à l'intérieur de ses limites territoriales doit tenir compte de ce territoire dans l'élaboration de son schéma d'aménagement. Ce schéma d'aménagement aura, quant à lui, une incidence particulière sur la réglementation d'urbanisme que devra adopter, pour ses territoires non organisés, la municipalité régionale de comté.

Le schéma d'aménagement apporte une nouvelle dimension quant à l'aménagement de ces territoires traditionellement gérés par des ministères et organismes gouvernementaux; il s'agit de la dimension régionale. À titre d'exemple, les orientations et affectations privilégiées par la municipalité régionale de comté dans son schéma d'aménagement pourraient, entre autres, avoir des répercussions sur l'implantation des constructions, sur la construction des routes ou sur le développement de la villégiature.

3.2 PLAN D'URBANISME

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne donne pas le pouvoir à une municipalité régionale de comté d'adopter un plan d'urbanisme pour ses territoires non organisés[1]. Par contre, la municipalité régionale de comté doit adopter pour ceux-ci une réglementation d'urbanisme. Les caractéristiques mêmes de ces territoires, soit la dispersion de la population, l'étendue du territoire et l'utilisation extensive du sol expliquent cette situation.

3.3 RÈGLEMENTS D'URBANISME

Comme il existe différentes options d'intervention en matière d'aménagement, il apparaît opportun de résumer les possibilités qui s'offrent à une municipalité régionale de comté, que le schéma d'aménagement soit en vigueur ou non.

3.3.1 AVANT L'ENTRÉE EN VIGUEUR D'UN SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, en vertu de l'article 1.1, donne à la municipalité régionale de comté **le pouvoir** de doter spécifiquement les territoires non organisés d'une réglementation en matière de zonage, de lotissement et de construction, et ce, conformément aux dispositions des articles 123 à 145.

Cette réglementation peut s'appliquer sur une partie ou sur l'ensemble des territoires. Les mécanismes de consultation et d'approbation, prévus aux articles 123 à 145, associent la population des territoires non organisés aux processus d'élaboration ou de modification des règlements d'urbanisme.

En outre, une municipalité régionale de comté peut intervenir sur les territoires non organisés au moyen de son règlement de contrôle intérimaire. Par exemple, le règlement de contrôle intérimaire, adopté par le conseil, peut prévoir des dispositions particulières applicables aux territoires non organisés, jusqu'à ce que les orientations et les affectations du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté n'aient été précisées. Ces dispositions particulières peuvent prévoir un contrôle du lotissement ainsi que l'application de normes d'implantation pour les constructions situées en bordure d'un cours d'eau ou d'un lac afin d'éliminer les problèmes relatifs à la pollution des eaux ou à l'érosion des sols. Enfin, le règlement de contrôle intérimaire peut comprendre toute autre disposition jugée nécessaire par le conseil de la municipalité régionale de comté, à condition que cette disposition se situe à l'intérieur des pouvoirs de réglementation conférés par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme[2].

3.3.2 APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR D'UN SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

Dans les vingt-quatre (24) mois suivant l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, la municipalité régionale de comté *doit* adopter, pour ses territoires non organisés, un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction et, si le document complémentaire au schéma d'aménagement le requiert, un règlement visé à l'article 116 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Toujours selon l'article 76, ces règlements s'appliquent à l'ensemble de ces territoires et doivent être conformes aux objectifs du schéma d'aménagement ainsi qu'aux dispositions du document complémentaire.

Préalablement à leur adoption, ces règlements d'urbanisme doivent être soumis à la consultation, en vertu des articles 124 à 130 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

L'adoption des règlements d'urbanisme requiert le vote de la majorité des membres présents du conseil de la municipalité régionale de comté.

Si la municipalité régionale de comté doit modifier, pour les rendre conformes au schéma d'aménagement, ses règlements d'urbanisme et si le document complémentaire au schéma d'aménagement le requiert, le règlement visé à l'article 116 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ni la consultation ni l'approbation ne sont requises (art. 80). Toute modification ultérieure aux règlements d'urbanisme, autre que celle mentionnée précédemment, devra suivre la procédure d'approbation prévue aux articles 131 à 145. L'article 79 précise que, dans les quarante-cinq (45) jours suivant l'adoption des règlements d'urbanisme applicables aux territoires non organisés, trois (3) propriétaires ou locataires d'un immeuble situé sur ces territoires peuvent demander à la Commission municipale du Québec, un avis concernant la conformité d'un règlement aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.

1 Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, art. 1.1.

2 Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, art. 113, 115, 116, 118 à 122.

3.4 COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

Une municipalité régionale de comté peut créer, à l'intention de son territoire non organisé, un comité consultatif d'urbanisme. Constitué par règlement, ce comité est composé d'au moins un (1) membre du conseil et de résidants du territoire non organisé (art. 146, 147 et 148). Ce comité est chargé de faire des études et des recommandations en matière d'urbanisme, de zonage, de lotissement et de construction pour l'ensemble du territoire non organisé[1].

Le comité consultatif d'urbanisme peut faciliter la tâche du conseil de la municipalité régionale de comté en lui fournissant des avis à la suite de discussions, de rapports et de recommandations, et en devenant agent d'information auprès de la communauté.

3.5 EXERCICE DES POUVOIRS PAR LE CONSEIL DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ

Sauf exception, le conseil de la municipalité régionale de comté peut exercer, à l'égard d'un territoire visé à l'article 36 du Code municipal, les pouvoirs qui sont dévolus à une municipalité. Agissant ainsi, seuls les représentants des municipalités régies par le Code municipal sont habilités à participer aux délibérations et au vote, sauf si le conseil ne comprend aucun représentant d'une telle municipalité, auquel cas, tous les membres du conseil de la municipalité régionale de comté sont ainsi habilités.

Citons, par exemple, le règlement sur les nuisances tel que stipulé à l'article 546 du Code municipal. Cet article attribue au conseil de la municipalité le pouvoir d'adopter un règlement sur les nuisances pour son territoire; la municipalité régionale de comté ne possède donc pas un tel pouvoir. Cependant, en raison de l'article 36, la municipalité régionale de comté peut exercer ce pouvoir à l'égard de ses territoires non organisés, puisqu'elle agit alors à titre de municipalité à l'endroit de ces territoires non organisés.

D'autre part, le conseil de la municipalité régionale de comté peut exercer des pouvoirs qui lui sont directement dévolus. À titre d'exemple, mentionnons le règlement de zonage qu'il est tenu d'adopter et de rendre conforme au schéma d'aménagement (art. 76). Il ne s'agit plus alors de pouvoirs que le conseil exerce parce qu'il agit à titre de conseil municipal vis-à-vis d'un tel territoire, mais de pouvoirs qu'il exerce parce qu'il est le conseil de la municipalité régionale de comté; il s'agit donc de pouvoirs qui lui sont attribués spécifiquement. Dans un tel cas, tous les membres du conseil sont habilités à participer aux délibérations et à voter.

1 Pour de plus amples informations, référer à la fiche technique «Le comité consultatif d'urbanisme», ministère des Affaires municipales, Québec, 1982, 32 p.

4. MUNICIPALISATION DES TERRITOIRES NON ORGANISÉS

Une partie ou la totalité d'un territoire non organisé peut être, soit annexé à une municipalité voisine, soit érigé en municipalité distincte.

- Un territoire non organisé peut être annexé en vertu de l'article 37 du Code municipal.
- Un territoire non organisé peut être constitué en municipalité:
  - en vertu de la Loi sur l'organisation municipale de certains territoires (L.R.Q., chap. O-8). Une municipalité ainsi constituée est gérée par le conseil de la municipalité régionale de comté[1];
  - en vertu de l'article 38 du Code municipal;
  - en vertu de la Loi sur les villages miniers (L.R.Q., chap. V-6) et la Loi sur les villes minières (L.R.Q., chap. V-7);
  - en vertu d'une loi spéciale adoptée par le gouvernement qui assujettit la nouvelle municipalité aux dispositions du Code municipal ou à la Loi sur les cités et villes.

La constitution d'un territoire non organisé en municipalité peut favoriser, par exemple, l'utilisation des ressources financières et administratives locales pour le bénéfice de l'ensemble des citoyens, le développement harmonieux du territoire et la pleine participation de la population au sein de la municipalité régionale de comté.

Par ailleurs, la création de nouvelles municipalités a pour effet de diminuer les charges administratives que la municipalité régionale de comté doit assumer à l'égard des territoires non organisés. Enfin, elle permet de rapprocher les centres de décision de la population et surtout de lui assurer une plus grande autonomie face aux problèmes propres à son territoire.

1 Modification apportée à la Loi sur l'organisation municipale de certains territoires (loi 92, art. 228) prenant effet le 1er janvier 1984 ou à toute date antérieure décrétée par règlement, par le conseil de la municipalité régionale de comté.